

УДК 352.07(477.82)

Малиновський В. Я.

**СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ
У ВОЛИНСЬКІЙ ОБЛАСТІ (1990–2010 РР.)**

У статті здійснено періодизацію процесу становлення і розвитку муніципальної влади у Волинській області за двадцятилітній період, з 1990 р. – перших демократичних виборів і початку роботи рад першого демократичного скликання до 2010 р. – діяльності органів місцевого самоврядування п'ятого скликання. На основі політико-правового аналізу автором виокремлено сім етапів еволюції муніципальної влади в регіоні та охарактеризовано кожен з них.

Ключові слова: муніципальна влада, місцеві вибори, виборча система, орган місцевого самоврядування, депутат місцевої ради.

Малиновский В. Я. Становление и развитие муниципальной власти в Волынской области (1990–2010 гг.).

В статье осуществлена периодизация процесса становления и развития муниципальной власти в Волынской области за двадцатилетний период, с 1990 г. – первых демократических выборов и начала работы советов первого демократического созыва до 2010 г. – деятельности органов местного самоуправления пятого созыва. На основе политико-правового анализа автором выделены семь этапов эволюции муниципальной власти в регионе и охарактеризован каждый из них.

Ключевые слова: муниципальная власть, местные выборы, избирательная система, орган местного самоуправления, депутат местного совета.

Malynovskiy V. Y. The formation and development of municipal authorities in the Volyn region (1990–2010 years).

The article includes the periodization of the formation and development of municipal authorities in the Volyn region for the period of twenty years, from 1990 – the first democratic elections and beginning the activities of the first democratic councils before 2010 – the activities of local government of the fifth convocation.

Author divided the evolution of municipal authorities in the region based on the political and legal analysis of the historical period into seven stages: the first – 1990–1992; second – 1992–1994, the third 1994–1995, fourth 1995–1996; fifth 1996–2004, sixth 2004–2006, seventh 2006–2010.

The article includes each of these stages, particularly in the context of the existing electoral system, the results of the local elections, the model of territorial organization of public authority, competence of the public authorities, the relationship of local governments and authorities and issues between them, processes democratization in Ukraine.

Author made a focus on the shortcomings of the national model of municipal authorities, including the absence of a regional government taking the local governments in the Volyn region for the example.

On this basis author made a conclusion that local government in the Volyn region for the set time has passed a difficult way from the Soviet system of government to form an independent public authority. However, it did not become effective municipal authorities institution, which carries out public order on the effective management of local affairs.

Key words: municipal authorities, local elections, electoral system, local government, member of the local council.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливим науковими завданнями. Політична влада як фундаментальна категорія політології завжди перебуватиме у центрі уваги дослідників, стаючи предметом особливої уваги на переломних етапах суспільно-політичного розвитку. У

цьому контексті природа, закономірності та сутнісні характеристики муніципальної влади – невід’ємної складової публічної влади, займають усе більшу увагу українських науковців. А вже зі становленням громадянського суспільства зростає роль саме цієї гілки влади, виходячи із парадигми її суспільно-політичного призначення. Очевидно, що розширення ролі місцевого самоврядування, посилення його владних позицій у політичній системі повинні супроводжуватися відповідним теоретичним обґрунтуванням, новими науковими підходами, які були б адекватними політичним викликам сьогодення. Фактично нові реалії державотворення, пов’язані із глобальними змінами політичної системи, потребують нової концепції, яка урахувала б глибинні трансформаційні процеси у системі публічної влади України.

Аналіз досліджень і публікацій з цієї проблеми. Проблематика статті за окремими складниками висвітлена у працях В. Бортнікова, В. Малиновського, А. Пархом’юка [1–5].

Невирішена частина загальної проблеми. Політична історія Волині є цікавим об’єктом дослідження, адже тією чи іншою мірою торкається не лише політичної еліти регіону, а й багатьох громадян області. А вже саме в органах муніципальної влади найбільше сконцентровані політичні процеси в регіонах, що дає можливість дослідити політичну історію останніх. Однак системний аналіз процесу становлення та розвитку місцевого самоврядування у Волинській області за означений період у науковій літературі не отримав належного висвітлення.

Метою статті є здійснення періодизації процесу становлення муніципальної влади у Волинській області за двадцятилітній період з характеристикою кожного з етапів.

Виклад основного матеріалу. За двадцять років муніципальна влада на Волині пройшла складний шлях від запровадження до самоствердження. За політико-правовими аспектами цей період можна поділити на такі етапи: перший – 1990–1992 рр.; другий – 1992–1994 рр.; третій – 1994–1995 рр.; четвертий – 1995–1996 рр.; п’ятий – 1996–2004 рр.; шостий – 2004–2006 рр.; сьомий – 2006–2010 рр.

Перший етап бере свій початок з місцевих виборів 1990 р., за результатами яких були сформовані перші демократичні ради. Ці вибори дали можливість опозиційним до тодішньої компартійної влади представникам (в основному членам Народного Руху України) стати депутатами місцевих рад, відповідно, реально впливати на здійснення місцевої політики. Хоча, на відміну від галицьких областей, де опозиція здобула перемогу і її представники очолили місцеві ради, на Волині успіхи опозиції були значно скромнішими. Відповідно влада й надалі залишилася у компартійних функціонерів. Однак компартійно-радянська більшість, не маючи стратегічної лінії, поступово втрачала контроль за ситуацією, вона фактично спиралася тепер не на реальну силу, а на окремих секретарів партійних комітетів, які ще зберігали владу після обрання на керівні посади у місцевих радах.

Разом з тим, в компартійному таборі відбулося розмежування на: а) прихильників політико-економічних змін при збереженні домінування КПУ; б) комуністів-консерваторів, які не допускали втрати монополії КПУ. Разом з тим обидві течії вели боротьбу за збереження Радянського Союзу і не бачили Україну як самостійний державний організм. Скориставшись ситуацією, Демократичному блоку разом з першою групою комуністів Волинської обласної ради народних депутатів вдалося не допустити обрання головою вищого представницького органу краю першого секретаря обкому Компартії Л. Павленка та домогтися обрання на цю посаду В. Блаженчука – людину, сприйнятливую до політичних компромісів та конструктивного діалогу з опозицією. Таким чином в області завершилася ера домінування Компартії у владних інституціях, а влада на місцях перейшла до рад народних депутатів.

З відновленням державної незалежності перед Україною постало завдання вирішити цілий комплекс проблем політичного та соціально-економічного характеру. Найперше, сформуванню ефективної системи публічної влади із розвинутим місцевим самоврядуванням – невід’ємним складником демократичного устрою. Через відсутність конституції цей процес

носив несистемний характер, що супроводжувався формуванням органів влади під главу держави. Це свідчило про відсутність стратегії розвитку вітчизняного місцевого самоврядування, невизначеність національної моделі муніципальної влади.

Актуальною проблемою того часу було питання організації виконавчої влади в центрі та створення її дійової вертикалі на місцях. Указ Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 р. «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» вніс суттєві зміни у суспільно-політичне життя України та області. Голови рад народних депутатів були звільнені від обов'язків перших секретарів комітетів компартії, після чого вони були поновлені на посадах голів виконкомів. Тобто місцева влада у цей початковий період державотворення концентрувалася в особі єдиного керівника, який обіймав дві посади – голови ради і голови виконкому.

Однак найсуттєвішим недоліком тогочасного місцевого самоврядування було те, що представницькі органи, обрані в умовах однопартійної системи за часів СРСР, продовжили своє функціонування вже в абсолютно нових політико-економічних умовах іншої держави. Ця фундаментальна суперечність стала головним гальмом подальшого розвитку Української Держави, її регіонів і територій.

Другий етап пов'язаний з реформуванням системи публічної влади на районному та обласному рівнях. Після обрання Президентом України Л. Кравчука постає гостра необхідність у створенні дієвої вертикалі виконавчої влади, підпорядкованої главі держави. Адже молода країна отримала у спадок радянську модель влади, обрану в 1990 році. Зрозуміло, що така бюрократично-адміністративна система не могла задовольняти новообраного Главу Держави, не відповідала суспільно-політичним реаліям та не сприяла динамічному розвитку державотворчих процесів. З метою створення президентської вертикалі влади був запроваджений інститут представників Президента України в областях та районах з відповідним розмежуванням між державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. На обласному та районному рівнях були утворені місцеві державні адміністрації, до яких перейшли виконавчо-розпорядчі функції, які належали до компетенції виконкомів місцевих рад, що були ліквідовані.

Главами місцевих держадміністрацій було призначено цілу групу депутатів Волинської обласної ради. Відповідно, були обрані нові керівники представницьких органів. Після того, як В. Блаженчук був призначений представником Президента в області, доволі несподівано для волинського політикуму головою обласної ради було обрано Б. Клімчука. Відтепер, згідно з принципом поділу гілок влади, на обласному та районному рівнях публічного управління влада здійснювалася під керівництвом двох керівників: глави місцевої держадміністрації та голови відповідної ради.

Зазначена структура владної побудови була не зовсім ефективною через одночасне існування нової інституції – представництва Президента України та рад народних депутатів. Ситуація ускладнювалася ще й тим, що під запровадження нового інституту не була підведена достатня законодавча база, а здійснені політичні реформи не забезпечувалися активним конституційним процесом. Наприклад, інститут представників Президента був введений у 1992 році, а його підпорядкування Кабінету Міністрів відбулося лише через рік. У результаті настав так званий «період двовладдя» – в областях та районах, де дві керівні посади займали представники чи прихильники протилежних політичних сил, виникло протистояння, яке нерідко набирало форм відкритої боротьби за верховенство на відповідних територіях, що вкрай негативно позначалося на соціально-економічному розвитку останніх. Волинь не стала винятком у цьому процесі. У результаті конфлікту, під тиском більшості у радах, окремі глави райдержадміністрацій змушені були піти у відставку.

Третій етап започаткував Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», яким відроджувалася «радянська» модель публічної влади на обласному та районному рівнях публічного управління. Замість місцевих державних адміністрацій відновлювалися виконавчі комітети обласних і районних рад, на які, окрім функцій

місцевого самоврядування, покладалися функції органів державної влади. Уперше голови цих рад обиралися безпосередньо населенням відповідних областей і районів, що суттєво підвищувало їх легітимність та усувало двовладдя. Місцеві вибори проводилися відповідно до нового закону «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24 лютого 1994 р. Вперше і востаннє у новітній історії нашої області волиняни обирали всіх керівників органів місцевого самоврядування, які одночасно очолювали представницькі та виконавчі органи.

Головою обласної ради було обрано Б. Клімчука. Представникам національно-демократичних сил вдалося перемогти на виборах двох міських рад (міст обласного значення) та двох районних рад. Це було їхньою скромною перемогою. Однак у більшості районів у силу різних обставин представники демократичних сил не змогли протиставити старій бюрократії гідних опонентів – людей авторитетних, нового мислення, що, зрештою, й визначило легітимне повернення до влади (але тепер більш сильної) представників «старої гвардії» – у минулому секретарів райкомів компартії, з вимогами відставки яких ще зовсім недавно по області вирували велелюдні мітинги. Це, у свою чергу, й надалі консервувало старі компартійні підходи щодо управління відповідними адміністративно-територіальними одиницями та негативно впливало на динаміку розвитку територій. У цей час розпочалася багатолітня конфронтація між представниками опозиції, що проходила по лінії двох найпотужніших партій НРУ–УРП.

З метою відновлення вертикалі виконавчої влади указом Президента Л. Кучми від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» главі держави було підпорядковано голів районних і обласних рад.

Однак така система організації публічної влади проіснувала недовго. З ухваленням 8 червня 1995 р. Конституційного Договору між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України розпочався четвертий етап. Зважаючи на встановлені договором повноваження Президента, Україна стала фактично президентською республікою. Обласні та районні ради позбавлялися виконавчих органів, натомість, знову було відновлено інститут обласних та районних державних адміністрацій. Таким чином виконавчі функції від обласної ради знову перейшли до облдержадміністрації. У результаті цього кроку представницький орган регіону, як і раніше, позбавлявся виконавчої структури, що суттєво обмежувало його роль у системі публічної влади. Така ж модель публічної влади запроваджувалась і на районному рівні.

Голови державних адміністрацій та їх заступники призначалися на посади і звільнялися з посад Президентом України. Відповідно до ст. 46 договору головами місцевих державних адміністрацій призначалися обрані голови обласних і районних рад. Таким чином Б. Клімчук до прийняття Основного Закону суміщав дві посади – голови обласної ради та облдержадміністрації.

П'ятий етап пов'язаний з прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України, що передбачало істотні зміни в організації та здійсненні державної влади та місцевого самоврядування. З прийняттям Основного Закону місцеве самоврядування отримало конституційний статус, стало однією із засад конституційного ладу нашої держави. Практичне застосування самоврядного механізму стало можливим з прийняттям у 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Конституція України, визначаючи право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування через сільські, селищні та міські ради та їхні виконавчі органи, водночас, позбавила можливості мати свої власні виконавчі органи районні та обласні ради, хоч і визнала їх органами місцевого самоврядування. Тобто, всупереч міжнародній політико-правовій практиці та основним документам, що регулюють функціонування місцевого самоврядування, насамперед Європейській хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування України на обласному та районному рівнях не мають своїх виконавчих органів. Відповідно вони

зобов'язані делегувати це право місцевим держадміністраціям. У результаті на субрегіональному та регіональному рівнях публічне управління здійснюється не органами місцевого самоврядування, а районними та обласними державними адміністраціями, що ставить під сумнів саме існування місцевого самоврядування на цих рівнях. Така владна модель свідчить про її суттєву невідповідність європейській сутності місцевого самоврядування, невід'ємною ознакою якої є наявність власної адміністрації, підпорядкованої та підзвітної обраним представницьким органам.

Така модель, за якої відбулося фактичне привласнення державою більшості за своєю природою самоврядних повноважень, заклала перманентний недосконалий механізм функціонування публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях. Наслідком такої суперечності є «проблематичність» взаємовідносин між райдержадміністраціями та органами місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ і міст районного значення, а також між облдержадміністраціями та органами місцевого самоврядування міст обласного значення й обласними радами.

Закладений в конституції механізм публічної влади не ліквідував так званого «роздвоєння» регіональної влади та не сприяв формуванню ефективного механізму надання населенню повноцінних публічних послуг. Такий підхід консервував в Україні централізовану модель виконавчої влади з неповноцінним місцевим самоврядуванням, що свідчило про відсутність у тогочасної політичної еліти України прагнення продовжити курс на демократизацію всіх сфер суспільного життя та побудову громадянського суспільства, які неможливі без проведення процесів децентралізації і деконцентрації та роздержавлення місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності.

Незважаючи на те, що обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу, у конституції не передбачалося запровадження регіонального самоврядування, що не відповідало парадигмі муніципальної влади, європейській практиці та консервувало невідповідність юридичного та фактичного стану самоврядування на регіональному рівні.

Запроваджена в Україні модель організації публічної влади кардинально відрізнялася від процесів, що проходили в той час у колишніх соціалістичних країнах, котрі взяли курс на децентралізацію державної влади та формування дієвого місцевого та регіонального самоврядування, а відповідно, дієвого громадянського суспільства.

Цей етап був періодом відносної політичної стабільності, що характеризувалася переважанням у депутатському корпусі Волинської обласної ради великої кількості безпартійних депутатів, в основному лікарів та голів колгоспів, які діяли в автономному від жителів області режимі, оскільки були невідповідними жодній політичній силі чи громадській організації. Їхні дії визначальним чином залежали від вказівок керівництва за основним місцем роботи. Через відсутність дієвого механізму позбавлення депутатських повноважень вони мали надійний захист від несподіванок.

Вибір волинян на користь таких депутатів певним чином можна пояснити збайдужінням виборців до політичних партій. Адже політичне піднесення, пов'язане з першими демократичними виборами, що продовжилося, однак, уже значно меншою мірою під час виборів 1994 р., зійшло нанівець під час виборчих кампаній 1998 та 2002 років. Адже люди не бачили серйозних політичних сил, з якими можна було пов'язати своє майбутнє. Відповідно перевага надавалася не ідеологічним засадам та програмам, а іншим критеріям – тим кандидатам, які користувалися повагою та були авторитетними і знаними серед громадян. Найбільш привабливим у цей період став імідж позапартійного, так званого «незалежного кандидата».

Шостий етап пов'язаний з подіями Помаранчевої революції. Вийшовши на майдани, вулиці, площі – від Луцька до найменшого села в період з 21 листопада 2004 р. по 23 січня 2005 р., волиняни довели свою повну відповідність конституційному твердженню, що саме народ, і ніхто інший, здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування, і що ніхто, згідно з Основним Законом, не може узурпувати

державну владу.

Особливо складним був кінець 2004 року, коли держава пройшла випробування на міцність демократії. Обласна рада та інші органи місцевого самоврядування були тими органами, що не дали дестабілізувати ситуацію у надзвичайно складний період. Усі вони заявили свою чітку позицію щодо недопущення фальсифікацій на виборах та підтримки В. Ющенка на посаду Президента України.

Однак після перемоги в середовищі помаранчевих сил розпочався процес конфронтації, пов'язаний з кадровою політикою голови облдержадміністрації В. Бондаря, який, на думку окремих членів коаліції, відійшов від базових принципів призначення керівників органів виконавчої влади.

Сьомий – пов'язаний із запровадженням принципово нової системи місцевих виборів – пропорційної із закритими списками на регіональному та місцевому рівнях у 2006 р., що мало як позитивні, так і негативні фактори. Розвиток суспільно-політичної ситуації після виборів міських, районних та обласних рад за закритими партійними списками показав, що ця виборча система не принесла в органи місцевого самоврядування бажаних результатів, у першу чергу, з точки зору їх ефективності та відповідальності. Фактично виборці голосували саме за партію, а не за окремих кандидатів, адже їм була доступною інформація лише про перших п'ять представників виборчого списку. Крім того, вони не мали жодної можливості впливати на розташування депутатів у списках. Така «закритість» відкрила шлях для залучення у виборчі списки практично всіх учасників виборчих перегонів людей далеких від політики, але наділених високою платоспроможністю, з метою одержання разом з мандатом впливу на прийняття рішень у власних бізнесово-корпоративних інтересах. Купівля прохідних місць у списках згодом стала головною причиною викривлення волі виборців, адже ці депутати з легкістю міняли фракційну належність, переходячи до інших політичних груп, голосували всупереч партійній дисципліні тощо. Крім того, залишилася незмінною процедура обрання голів громад (за принципом відносної більшості), що й надалі консервувало суттєвий недолік – їх низьку легітимність.

Боротьба за владу, що вилася у протистояння голів облдержадміністрації та облради В. Бондаря та А. Грицюка, набрала небачених в історії представницького органу Волині форм, що вкрай негативно позначилося на діяльності Волинської обласної ради. При цьому основні суперечності виникали через різне розуміння цими керівниками меж повноважень очолюваних ними органів та їх функціональної спрямованості. Найбільш проблемними стали питання належності окремих об'єктів комунальної власності, бюджетні відносини, земельні питання. Відповідно, розмежування між політичними силами в обласній раді проходило не за ідеологічними, а за майновими, кадровими, фінансовими та іншими бізнесово-корпоративними чинниками, що остаточно розмежували учасників помаранчевої коаліції.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що місцеве самоврядування у Волинській області з 1990 по 2010 роки пройшло складний шлях від системи органів радянської влади до самостійної форми публічної влади. Однак воно так і не стало дієвим інститутом муніципальної влади, котрий виконує суспільне замовлення щодо ефективного управління місцевими справами. Проблема насправді є доволі серйозною, визначальною для подальшого розвитку територій та становлення громадянського суспільства. Адже без існування реального, а не декларативного місцевого та регіонального самоврядування, яке спроможне вирішувати питання, віднесені конституцією до його компетенції, вести мову про європейський вектор розвитку України видається недоречним. Іншими словами, допоки територіальні громади, в яких мешкають громадяни держави, залишатимуться неспроможними здійснювати ефективне управління у своїх населених пунктах самостійно, без зовнішнього втручання, тенденції деградації українського села, селища, невеличкого містечка продовжуватимуться.

Перспективи подальших розвідок мають бути спрямовані на дослідження наступного етапу розвитку муніципальної влади на Волині, що розпочався з 2010 року.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Бортніков В. І. Нариси історії органів державної влади та місцевого самоврядування на Волині (1944–2009 рр.) : монографія / В. І. Бортніков, А. І. Пархом'юк. – Луцьк : Вежа, 2009. – 347 с.
2. Волинь в умовах демократичної трансформації (кінець ХХ – початок ХХІ століття) : кол. моногр. / за заг. ред. В. І. Бортнікова. – Луцьк : Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2012. – 656 с.
3. Малиновський В. Я. Волинський вибір – 2006 / В. Я. Малиновський // Волинь. – 2007. – Число восьме. – Луцьк : Волинська обл. друк. – С. 195–216.
4. Малиновський В. Я. Особливості місцевих виборів 2010 р. / В. Я. Малиновський // Наук. вісн. Волинського нац. ун-ту ім. Лесі Українки. – 2012. – № 20. – С. 92–97.
5. Малиновський В. Я. Особливості становлення влади у Волинській області в 90-х роках ХХ ст. / В. Я. Малиновський // Історія міст і сіл Великої Волині : наук. зб. «Велика Волинь». – Житомир : ПП М. Г. Косенко, 2002. – Т. 25. – Ч. 1 – С. 318–323.